

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ БІЛІМ ЖӘНЕ ҒЫЛЫМ МИНИСТРЛІГІ
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ӘДІЛЕТ МИНИСТРЛІГІ
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ӘЛ-ФАРАБИ АТЫНДАҒЫ ҚАЗАҚ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ
КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АЛЬ-ФАРАБИ

**«ҚАЗАҚСТАННЫҢ ЖЫЛДАМДАТЫЛҒАН
ИНДУСТРИАЛДЫ-ИННОВАЦИЯЛЫҚ ДАМУЫ МЕН
ӘЛЕМДІК КЕҢІСТІКТЕ ИНТЕГРАЦИЯЛЫҚ
ҮРДІСТЕРДІ БЕЛСЕНДЕНДІРУ ЖАҒДАЙЫНДА
ЗАҢ ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ПРОЦЕСІ»**

Қазақстан Республикасының 20 жылдық тәуелсіздігіне және
2020 ж. дейінгі Стратегиялық даму жоспарын жүзеге асыру
бойынша міндеттерге арналған халықаралық ғылыми-практикалық
конференцияның
МАТЕРИАЛДАРЫ

МАТЕРИАЛЫ

международной научно-практической конференции

**«ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС
В УСЛОВИЯХ УСКОРЕННОГО
ИНДУСТРИАЛЬНО-ИННОВАЦИОННОГО
РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА И АКТИВИЗАЦИИ
ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
В МИРОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ»,
посвященной 20-летию Независимости
Республики Казахстан и задачам по реализации
Стратегического плана развития до 2020 г.**

Институт государства и права
Юридический факультет

23 қыркүйек – 23 сентября

Алматы
«Қазақ университеті»

2011

<i>А.А. Черняков</i> РАЗВИТИЕ ТАМОЖЕННОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА.....	113
<i>Е.М. Абайдильдинов</i> ВОПРОСЫ СБЛИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ.....	126
<i>А.И. Агыбаев</i> УСИЛИТЬ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ.....	132
<i>Б.А. Жетписбаев</i> ЮВЕНАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ	137
<i>А.С. Ибраева</i> ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА СУДЕЙ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ КАЗАХСТАНА...	142
<i>М.К. Самалдыков</i> АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОМУ ТЕРРОРИЗМУ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	152
<i>К.К. Айтхожин</i> ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ	166
<i>Г.Р. Усейтова</i> ВОПРОСЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ТРУДАХ А.Н. БУКЕЙХАНОВА.....	179
<i>Д.М. Баймаханова</i> К ВОПРОСУ О РОЛИ ПАРЛАМЕНТА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СТАНОВЛЕНИИ СИСТЕМЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И УКРЕПЛЕНИЯ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН В РК.....	183
<i>С.Ж. Айдарбаев</i> РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ЕВРАЗЭС СТАНДАРТЫ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОПРОЕКТОВ НА СООТВЕТСТВИЕ ПОЛОЖЕНИЯМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ И ИНЫХ АКТОВ ОРГАНИЗАЦИИ.....	190

<i>В.В. Мамонов</i> ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В РАМ- КАХ ПРОВЕДЕНИЯ НАУЧНОЙ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОПРОЕКТОВ	202
<i>Е.А. Айтмұхамбетов</i> ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ҒЫЛЫМИ-ҚҰҚЫҚТЫҚ САРАПТАМАЛАРДЫ ӨТКІЗУДІҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘСЕЛЕЛЕРІ	207
<i>А.С. Тулеуов</i> О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНДУСТРИАЛЬНО-ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА	212
<i>Н.Г. Лаптева</i> СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	216
<i>С.С. Шиишмбаева</i> ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОВОТВОРЧЕСТВА В КАЗАХСТАНЕ.....	222
<i>А.Б. Кишикембаев</i> ПРАВОВЫЕ ИММУНИТЕТЫ В КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОГО РАВЕНСТВА.....	232
<i>А.Е. Жатқанбаева</i> К ПРОЦЕДУРНЫМ АСПЕКТАМ НОРМОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	245
<i>Ю.С. Локтева</i> НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАЗАХСТАНА ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ	251
<i>Т.К. Ерджанов</i> АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА НАУЧНОЙ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОПРОЕКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	254
<i>М. Ә. Төлеген</i> ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЗАҢ АКТТЕРІНЕ СЫБАЙЛАС ЖЕМҚОРЛЫҚКА ҚАРСЫ САРАПТАМА ЖАСАУ ЖӘНЕ ОЛАРДЫҢ БАҚ-ТА ЖАРИЯЛАНУ МӘСЕЛЕЛЕРІ	262

2. Древний мир права казахов: Материалы, документы и исследования. В 10-ти томах. Руководитель программы С.З. Зимапов. Том 1, 2, 3. – Алматы: Жеті жарғы. 2004.

3. Сартаев С.С. Смысл жизни. – Алматы: ТОО «Дауір», 2007. – 320 с.

4. Байниязов Р.С. Философия правосознания. Постановка проблемы // Правоведение. – 2001. – №5. – С. 12-23.

5. Байниязов Р.С. Правосознание и правовой менталитет в России: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 16.

6. Еки-мынжылдык дала жыры. – Алматы: Казак энциклопедиясы, 2000. – С. 752. (130-132); Косан С. «Сарыарка», «Алаш» атаулары // Анна тілі. – 2003. – 3 июля. – №26. – С. 11.

7. Косан С. «Сарыарка», «Алаш» атаулары // Ана тілі. – 2003. – 3 маусым. – №26. – 11 бет.

8. Сырым батыр айтқан екен // Ана тілі. – 2002. – 8 тамыз. – №33. – С. 11.

9. Абилядаев Б. Керуен дауы // Древний мир права казахов. – Алматы: Жеті Жарғы, 2001. – С. 222-228.

М.К. Самалдыков

Доцент кафедры международного права
КазНУ им. аль-Фараби

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОМУ ТЕРРОРИЗМУ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

На протяжении последних лет уже в XXI столетии мировое сообщество постоянно сталкивается с таким широкомасштабным, разнообразным по формам и способам действий явлением, как религиозный экстремизм и, наиболее болезненной его формой проявления – терроризмом.

По оценке государственного департамента США в мире ежегодно совершается от 320 до 660 террористических актов, и количество их неуклонно возрастает.

Терроризм и экстремизм в любых формах их проявления все больше угрожают безопасности многих стран и их граждан, влекут

за собой весьма существенные политические, экономические и моральные потери, оказывают сильное психологическое воздействие на большие массы людей, чем дальше, тем в большем количестве уносят жизни ни в чем не повинных людей.

С целью повышения эффективности противодействия этому социальному злу на двенадцатом пленарном заседании Ассамблеи, которое проходило в апреле 1999 года, парламентарии стран Содружества приняли модельный закон «О борьбе с терроризмом», целью которого явилось обеспечение безопасности личности, общества и государства.

В документе были определены основные принципы борьбы с терроризмом:

- принцип законности;
- принцип приоритета мер предупреждения терроризма;
- принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности;
- принцип сочетания гласных и негласных методов борьбы с терроризмом;
- принцип защиты лиц, подвергающихся опасности в результате совершения акта терроризма.

Указанные принципы в своем большинстве вошли практически без существенных изменений в национальные антитеррористические законодательства стран Содружества, включая и Казахстан, где в число антитеррористических принципов не вошел лишь принцип сочетания гласных и негласных методов борьбы с терроризмом. Вместе с тем реальность террористической угрозы для Казахстана требует незамедлительно внести определенные изменения и дополнения в законодательство о противодействии экстремизму и терроризму, но и пересмотреть стратегию национальной безопасности и привести ее в соответствие с требованиями времени. Об этом говорилось на заседании Совета Безопасности Республики Казахстан [1]. К тому же на открытии V сессии парламента IV созыва (сентябрь 2011 г.) Президент РК Н.А. Назарбаев обратил внимание парламентариев на необходимость усиления законодательства в части борьбы с экстремизмом, который в ряде конвенций ООН указан одним из основ терроризма. Сферой действия нормативного предписания, изложенного

в статье 3 Закона Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 года, является вся деятельность по противодействию терроризму. Следовательно, сформулированные в данной норме правовые принципы противодействия терроризму должны отражать политические, экономические и социальные закономерности развития современного казахстанского общества, а равно позицию руководства страны относительно сущности, целей, задач и процедур противодействия современному международному терроризму, исходя из требований Глобальной антитеррористической стратегии ООН [2].

Вместе с тем необходимо констатировать, что действовавшие с 1999 года казахстанские принципы антитеррора в 2009–2010 гг. подверглись лишь незначительной корректировке без своего сущностного изменения. Постараемся привести аргументы.

Так, в названии ст. 3 рассматриваемого нами Закона вместо принципов борьбы с терроризмом внесено понятие принципов противодействия терроризму. На наш взгляд, это не просто редакционная правка законодателя, а факт корректировки отечественного антитеррористического законодательства в результате внесенных в него изменений и дополнений 08. 04. 2010 г. [3].

По нашему мнению, пойдя на такой шаг, руководство Казахстана скорректировало свою прежнюю позицию относительно форм воздействия на возможные террористические выпады со стороны современных международных террористических групп и организаций. Приоритет был сделан в сторону комплексного подхода к осуществлению антитеррористической деятельности. Ведь борьба означает не что иное, как выявление, пресечение, раскрытие и расследование терроризма, что является непосредственными функциями исключительно правоохранительных органов (в первую очередь спецслужб) и на прямую не затрагивает остальных субъектов государства, противодействующих терроризму. А противодействие включает в себя не только борьбу, но и вопросы профилактики и предупреждения терроризма. Таким образом, старый подход законодателя отодвигал профилактику как бы на второй план и лишь формально затрагивал других субъектов общегосударственной системы противодействия терроризму.

К тому же сам термин «противодействис» (*against* – против) в международных соглашениях универсального характера по отношению к преступности (например, в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности; UN Convention Against Transnational Organized Crim 2000 г.) означает: действие, препятствующее другому действию [4, с. 49]. Что касается термина «борьба», то в его содержание входит: стремление уничтожить, искоренить что-нибудь; сражаться, стремясь победить; нападая, стараться осилить в единоборстве [4, с. 51].

Таким образом, законодатель решил остановиться на понятии «противодействис» при обозначении основных антитеррористических принципов. И это правильный подход, полностью разделяемый нами.

Приведенные нами аргументы были, по всей видимости, и положены в основу переименования и самого антитеррористического закона. Однако следует обратить внимание на то, что хотя название закона изменилось, однако сами принципы и иерархия их расположения в ст. 3 Закона о противодействии терроризму осталась прежней и к тому же, по нашему мнению, бессистемной, не учитывающей требования времени и международно-правовую практику. С таким подходом законодателя мы, разумеется, не можем согласиться. Нами предлагается сгруппировать основные правовые принципы по двум группам. В основу же положить так называемые предметно-функциональные основания указанных антитеррористических принципов. Тогда их расположение в иерархии принципов соответствующей нормы антитеррористического закона будет носить, на наш взгляд, логическую последовательность.

Так, в первую группу основных принципов предлагается включить те из них, которые касаются правового решения всех без исключения целей антитеррористической деятельности, включая вопросы профилактики и предупреждения террора всеми без исключения субъектами антитеррористической деятельности. Этими принципами, по своему предметно-функциональному основанию являются: соблюдение законности; приоритет предупреждения терроризма; комплексное использование профилактических, политических, социально-экономических мер; приоритет защиты жизни и здоровья,

прав лиц, подвергающихся опасности в результате совершения террористических преступлений [5].

Вторая группа принципов должна касаться антитеррористической борьбы правоохранительных органов (спецслужб): принцип приоритета защиты жизни и здоровья, прав лиц, подвергающихся опасности в результате совершения террористических преступлений; принцип единоначалия в оперативном руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении антитеррористической операции; принцип соразмерности мер противодействия терроризму степени террористической опасности.

Самостоятельным правовым принципом, не входящим в две вышеназванные группы принципов, является принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности, который замкнет предложенную нами иерархию основных принципов в отечественном антитеррористическом законе.

Следует заметить, что принципы антитеррористической деятельности реальны и существуют вне зависимости от того, нашли ли они отражение в нормах отечественного законодательства или нет, хотя, конечно же, нормативное правовое закрепление повышает их роль для практических целей. В числе таких принципов запрет произвола и использование не силовых альтернатив в случаях захвата заложников.

Запрет произвола. Предлагаемый принцип указан Комитетом министров Совета Европы вторым в перечне Руководящих принципов в области прав человека и борьбы с терроризмом (11 июля 2002 г.). Он означает, что «Меры, предпринимаемые государствами в целях борьбы с терроризмом, должны осуществляться с соблюдением прав человека и принципа верховенства права, исключая любой произвол, а также дискриминационное или расистское отношение, и должны подлежать соответствующему контролю» [6].

Принцип закладывает правовые основы к принимаемым государством мерам борьбы с современным международным терроризмом.

Было бы целесообразным данный принцип поставить первым в иерархии отечественных принципов перед принципом соблюдения законности. Принцип же соблюдения законности заменить принципом «законность антитеррористических мер», который, как и преды-

дущий, стоит третьим в перечне Руководящих принципов в области прав человека и борьбы с терроризмом (11 июля 2002 г.). Его суть состоит в следующем:

«1. Любая мера, предпринимаемая государством в целях борьбы с терроризмом, должна иметь юридическое основание.

2. Если какая-либо мера ограничивает права человека, ограничения должны быть максимально четко определены и быть необходимыми и пропорциональными преследуемой цели» [6].

Таким образом, предлагаемые нами дополнение и изменение отечественных антитеррористических принципов будут свидетельством практической реализации имплементации норм международного европейского права в национальное антитеррористическое законодательство.

Принцип использования не силовых альтернатив в случаях захвата заложников. Этот принцип означает, что в ходе проведения антитеррористической операции руководитель оперативного штаба должен использовать не силовые альтернативы пресечения акта терроризма при захватах заложников. Организация Объединенных Наций предписывает представителям официальных силовых структур использовать при выполнении приказа «штурма» ненасильственные способы, перед тем, как открывать огонь. Государство обязано опробовать все имеющиеся ненасильственные альтернативы, включая мирное урегулирование, убеждение, переговоры, посредничество, а также технические средства, для того чтобы лимитировать применение силы. В ситуации захвата заложников у властей есть обязательство вести переговоры до полного исчерпания и примкнуть другие тактические решения, для того чтобы добиться максимальной безопасности для заложников и их безопасного освобождения. Если же государству не удалось принять адекватные шаги по нахождению мирного решения, государство тем самым нарушает право на жизнь. Предлагаемый нами новый принцип четко ориентирует сотрудников правоохранительных органов, непосредственно задействованных в антитеррористической операции. Принцип «минимальные уступки террористам» в редакции антитеррористического законодательства как Российской Федерации, так и некоторых стран содружества, такой четкой ориентации не дает [7].

Следует обратить внимание на положения, указанные в меморандуме Международной комиссии юристов и организации «Интерайтс», влиятельных экспертных организаций, аккредитованных при ООН и Совете Европы. В нем подробно на примерах из международной практики анализируется: когда, при каких условиях и каким образом правительство может применять силовой вариант в случаях с захватом заложников.

На странице 7 меморандума написано: «Силовой метод при освобождении заложников должен быть последним из всех испробованных для разрешения ситуации методов. Все возможные не силовые альтернативы должны быть использованы, и если этого сделано не было, это трактуется как нарушение права на жизнь» [8]. Сами переговоры должны вестись специально подготовленными людьми и обязательно с полномочиями, которыми переговорщиков наделила власть. В примере с терактом в октябре 2002 г. на Дубровке такого переговорщика на «Норд-Осте» не было. На контакт с террористами выходили: врач Рошаль, политики Явлинский, Хакамада, Аслаханов, певец Кобзон, журналист Анна Политковская и другие. Таким образом, ни одного человека с необходимыми полномочиями от государства среди них не было. Жалобой жертв по «Норд-Осту» в Европейский суд явились действия российских властей по пресечению акта терроризма в плане реализации принципа, озвученного Владимиром Путиным, «мы с террористами переговоров не ведем» [8, с. 24].

В этой связи в плане совершенствования отечественного анти-террористического законодательства, учитывающего российский опыт, было бы целесообразно внести соответствующие дополнения в п. 2 ст. 12 Закона о противодействии терроризму, где после слов «ведение переговоров поручается» включить дополнение из слов «специально подготовленным». А после слова «лицам» слово «специально» заменить словами «с необходимыми полномочиями от государства».

Три вышеуказанных принципа предлагается рассматривать в качестве основных и требующих своего законодательного закрепления.

Принцип приоритета предупреждения терроризма. Главная суть этого принципа, по нашему твердому убеждению, должна заклю-

чаться в недопущении акта экстремизма или терроризма. И предполагает принятие упреждающих мер, в том числе и силовых. Действия субъектов обеспечения безопасности от посягательств террористов (в первую очередь спецслужб) должны носить опережающий характер. Современным примером может служить деятельность служб безопасности двух стран, перехвативших посылки с замаскированными бомбами в аэропортах Эмирата Дубай и Великобритании, где их должны были вместе с другим багажом перегрузить на рейсы в США [9]. Однако существующая в законе слишком общая формулировка в виде принципа приоритета предупреждения терроризма не в полной мере отвечает требованиям времени.

В этой связи было бы целесообразным сформулировать указанный принцип иначе, назвав его принципом упреждения террористических актов. Предлагаемая формулировка будет четко объяснять суть рассматриваемого принципа. От правильно поставленной заблаговременной оперативной деятельности, распознавания подготовительной террористической деятельности на стадии замысла, планирования зависит успех операций спецслужб по срыву намеченных террористических актов, о чем свидетельствует приведенный нами пример деятельности зарубежных спецслужб. Таким образом, предлагается подпункт 3) пункта 1 ст. 3 Закона о противодействии терроризму заменить словами: «упреждение террористических актов».

Что касается существующего в антитеррористическом законе принципа приоритета предупреждения терроризма, то он, на наш взгляд, несет лишь декларативный характер и не предъявляет жестких нормативных требований к деятельности спецслужб. И как следствие – наличие фактов реализации преступных замыслов экстремистами. В качестве примеров можно привести сообщение Kazakhstan today о просьбе МВД РК к подмосковным коллегам о помощи в розыске представителя радикального религиозного течения 24-летнего В. Бадашина по кличке Вадо, подозреваемого в убийстве как минимум 4 человек и в организации деятельности запрещенного течения «Аль-Саляфи» [10]. Или же приговор по делу Исмагуллы Абдугапарова и др. Его обвинили в шпионаже и религиозном экстремизме и осудили на 14 лет лишения свободы. Он более десяти лет возглавлял в Казахстане религиозную группу радикального толка, прибыв в

страну в 1996 году. В ее рядах по разным данным насчитывалось не менее полумиллиона adeptов. Подсудимые обвинялись в совершении тяжких и особо тяжких преступлений в Туркестане и Алматы. В частности, среди обвинений И. Абдугапарова присутствовало: создание и финансирование экстремистской группировки, похищение людей и доведение до самоубийства, незаконное лечение. Несмотря на продолжительный период преступных действий, участники данной группы были задержаны лишь осенью 2010 года [11].

В качестве одной из мер по практической реализации рассматриваемого нами принципа предлагается в законодательном порядке установить обязательный государственный контроль над лицами, получающими студенческие визы из стран, реально застигнутых террористической угрозой.

Принцип комплексного использования профилактических, политических, социально-экономических мер. Данный принцип проявляется в том, что те или иные меры противодействия терроризму должны использоваться не в отдельности, а во взаимосвязи друг с другом. Наряду со специальными мерами, имеющимися в арсенале спецслужб, в обязательном порядке должны быть в комплексе задействованы и другие государственные меры (информационные, карантинные и т.п.).

В литературе отмечается, что многие террористы действуют, исходя из политических, идеологических или религиозных убеждений. Поэтому проницательная политика должна принимать во внимание все причины, по которым люди обращаются к террору и где приемлемо и возможно адресоваться им [12].

Что касается непосредственно социально-экономических мер, то под ними понимаются меры, предпринимаемые государством по улучшению социальных условий жизни людей, повышению уровня их образования, культуры, стабилизации и развития экономики и т.д. Следует помнить, что некоторые лица становятся террористами из-за экономических лишений.

Экстремистско-террористические организации, как правило, опираются на искаженное толкование религиозных законов, норм и правил, используют в вербовочной работе и привлечении на свою сторону молодежи идеологию, основанную на собственных бого-

словско-правовых доктринах, противоречащих традиционным религиозным исламским нормам и мусульманским законам. Отсутствие должного уровня разъяснительно-просветительской деятельности по правильному толкованию религиозных догматов и теорий, вскрытию и публичной критике ошибочных взглядов идеологов от экстремизма, нечистоплотности и подтасовки ими аргументов, как и упущения, допускаемые противниками этих взглядов в нападениях на проповедников исламского экстремизма, создают благоприятную почву для деятельности такого рода организаций и группировок.

Пропагандистская активность террористических организаций и группировок, а также их стремление посеять среди населения страх и тем самым сломить волю к сопротивлению вызывают необходимость оказания этим силам эффективного информационного противодействия.

Такого рода работа во многих государствах мира, в том числе и в Казахстане, должна стать важной составной частью концепции национальной безопасности в области антитеррористической борьбы.

Вместе с тем опыт борьбы с распространением влияния радикального исламского фундаментализма свидетельствует о необходимости комплексного подхода к решению проблемы, которая имеет социальные, политические, экономические, культурно-исторические и религиозно-этнические корни. Эффективное противостояние государства этой угрозе возможно при условии объединения усилий всех институтов государства, наступательного информационного противодействия и наличии поддержки правительства со стороны влиятельных религиозных и общественных деятелей, мирового сообщества. Безусловно, этот опыт должен быть использован и в новой редакции закона Республики Казахстан о национальной безопасности. В нем также должен найти свое отражение вывод о том, что главной угрозой национальной безопасности Казахстана является «глобализация терроризма» и связь с ним трансграничной организованной преступности.

С учетом вышеизложенного предлагается изъять принцип комплексного использования профилактических, политических, социально-экономических мер из отечественного антитеррористического законодательства в виду его декларативности и нецелесообразности.

К тому же приведенные нами толкования положений, касающихся данного принципа, позволяют придти к выводу о том, что они в комплексе являются объектом регулирования закона о национальной безопасности, где и должны найти свое всестороннее правовое отражение.

Принцип приоритета защиты жизни и здоровья, прав лиц, подвергающихся опасности в результате совершения террористических преступлений, подразумевает, что среди всех субъектов и объектов, подлежащих защите в ходе антитеррористической деятельности, первоочередным правом на такую защиту пользуются те физические лица, которые находятся в так называемой террористической опасности. Речь идет о тех лицах, для которых террористическая опасность из отдаленной угрозы превратилась в наличие и стала вполне реальной. Указанный принцип как раз таки корреспондирует с предложенным нами выше принципом использования не силовых альтернатив в случаях захвата заложников.

Принцип единоначалия в оперативном руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении антитеррористической операции. Значение данного принципа при проведении антитеррористической операции чрезвычайно велико. Ее успех во многом зависит от руководителя оперативного штаба, который самостоятельно принимает решение (управленческое, оперативное и т.п.) по проведению операции и берет на себя полную ответственность за ее исход. В этой связи в п. 5 ст. 13-1 Закона о противодействии терроризму говорится, что в оперативное руководство антитеррористической операции не допускается неправомерное вмешательство другого должностного лица независимо от занимаемой должности.

Единоначалие – один из основополагающих организационных принципов управления ходом антитеррористической операции, который отражает необходимость проявления ее руководителем единства сознательно-волевых усилий в решении стоящих перед ним сложных и ответственных задач по противодействию терроризму.

Принцип соразмерности мер противодействия терроризму степени террористической опасности. Этот недавно включенный в казахстанский закон о противодействии терроризму в качестве основного принцип означает, что:

– противодействие терроризму – вынужденная мера государства, применяемая для защиты от терроризма исключительно согласно воле законодателя. Проведение антитеррористической операции или же принятие другой соответствующей меры целесообразно только тогда, когда иные законные меры исчерпаны или они не действенны для обеспечения безопасности защищаемых лиц и (или) объектов;

– характер мер противодействия терроризму должен соответствовать характеру и степени общественной опасности деяния, по которому оно проводится (например, по ст. 233 или ст. 238 УК РК).

Принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности. Этот принцип нами определяется в трех аспектах:

1) лицо, совершившее преступление террористического характера, подлежит наказанию или иным мерам воздействия, предусмотренным Уголовным кодексом Республики Казахстан;

2) освобождение от уголовной ответственности и уголовного наказания за совершение преступления террористического характера возможно только при наличии оснований и условий, предусмотренных также Уголовным кодексом Республики Казахстан;

3) иностранец, подозреваемый в связях с террористами, подлежит обязательной депортации.

Необходимо отметить, что корректировке подверглись не только принципы, но и цели противодействия международному терроризму в Республике Казахстан. Так, они дополнились указанием на минимизацию и (или) ликвидацию последствий терроризма.

Эта цель означает комплекс организационно-технических мероприятий, направленных на предотвращение угроз населению; оказание медицинской и правовой помощи пострадавшим [13]; на социальную реабилитацию лиц, пострадавших в результате террористической акции [14]; возмещение вреда, причиненного в результате акта терроризма; сохранение объектов жизнедеятельности, имущества; восстановление нормального режима работы (функционирования) всех лиц и предприятий, после вынужденных временных ограничений и запретов, введенных в соответствии со статьей 15-1 Закона о противодействии терроризму. Наличие данной цели в антитеррористическом отечественном законодательстве требует,

па наш взгляд, обязательного включения в него МЧС РК, по аналогии с антитеррористическим законодательством Узбекистана, где в статье 14 « Полномочия Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Узбекистан в сфере борьбы с терроризмом» говорится, что «Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Узбекистан:

– координирует деятельность министерств, государственных комитетов, ведомств и органов государственной власти на местах и проводит мероприятия по защите населения от чрезвычайных ситуаций, устойчивому функционированию особо важных, категорированных и иных объектов, находящихся в зоне действия террористов, а также ликвидации последствий террористических акций;

– осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством» [15].

Таким образом, с учетом сделанных нами предложений редакция статьи 3 Закона Республики Казахстан « О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 года должна быть такой: «1. Противодействие терроризму в Республике Казахстан основывается на следующих основных принципах:

- 1) запрете произвола;
- 2) законности антитеррористических мер;
- 3) в упреждении террористических актов;
- 4) в приоритете защиты жизни и здоровья, прав лиц, подвергающихся опасности в результате совершения террористических преступлений;
- 5) в использовании не силовых альтернатив в случаях захвата заложников;
- 6) в единоначалии в оперативном руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении антитеррористической операции;
- 7) соразмерности мер противодействия терроризму степени террористической опасности;
- 8) неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности».

Такая система расположения основных правовых принципов, предложенная нами, будет оптимальной и наиболее полно отражаю-

щей существенные свойства отечественного антитеррористического законодательства, отвечающего современным требованиям в части противодействия террористическим вызовам и в том числе и международному законодательству.

К тому же при такой системе расположения в антитеррористическом законе принципов они как раз таки и будут в полной мере соответствовать основным направлениям антитеррористической деятельности всех без исключения государственных органов Республики Казахстан, призванных осуществлять противодействие современному международному терроризму (п. 5 ст. 4 Закона РК «О противодействии терроризму»), а именно:

- профилактику (предупреждение) терроризма;
- выявление, пресечение, раскрытие и расследование терроризма (борьба с терроризмом);
- минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма.

Литература:

1. См.: Источник: [http:// www.nomad. su./](http://www.nomad.su/) «Ак Орда». – 15 марта 2011 г.
2. См.: Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи. 99-е пленарное заседание. – 8 сентября 2006 года.
3. См.: Закон РК от 08. 04. 2010 г. № 266-IV.
4. См.: Терроризм. Правовые аспекты противодействия: нормативные и международные правовые акты с комментариями. научные статьи / под ред. И.Л. Трунова и Ю.С. Горбунова. – Изд.2-е, перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – С. 49-50.
5. Группировка правовых принципов дана без соответствующих изменений и дополнений: так как они указаны в ст. 3 Закона РК «О противодействии терроризму» – Прим. М.С.
6. См.: Руководящие принципы в области прав человека и борьбы с терроризмом. Утверждены на 804-м заседании Комитета министров Совета Европы 11 июля 2002 г.// Терроризм. Правовые аспекты противодействия: нормативные и международные правовые акты с комментариями, научные статьи / под ред. И.Л. Трунова и Ю.С. Горбунова. – Изд.2-е, перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – С. 668-673.
7. См.: Пункт 7) статьи 2 Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (с изменениями от 7 августа 2000 г.).
8. См.: Милашина Е. «Норд-Ост» в Страсбургском суде: меморандум Москаленко // Новая газета. – 2010, 28.10.-04.11.
9. См.: Newsru. com. У спецслужб Йемена снова нет подозреваемых // Экспресс-Казахстан. – 2010. – 2 ноября.
10. См.: Пути Вадима неисповедимы // Время. – 2011. 1 марта.

11. См.: Источник – [http:// www.nomad. su./21.10.2011 /](http://www.nomad.su/21.10.2011/)криминал и коррупция.
12. См.: Устинов В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. – М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2002. – С. 64.
13. См.: Правила формирования и деятельности межведомственных рабочих групп для оказания правовой помощи при обращении лиц, потерпевших от террористических акций. Утверждены совместным приказом Министра юстиции РК от 16.06.2004 г. № 180 и Министра внутренних дел РК от 24. 06. 2004 г. № 364 // Источник – ИС ПАРАГРАФ, 04.11.2010.
14. См.: Правила социальной реабилитации лиц, потерпевших от террористических акций. Утверждены постановлением Правительства РК от 21. 01. 2003 г. № 64 // Источник – ИС ПАРАГРАФ, 04.11.2010.
15. См.: Закон Республики Узбекистан «О борьбе с терроризмом» от 15 декабря 2000 г. №167-II (с изменениями от 30 апреля 2004 г.).
16. Уголовный кодекс Республики Казахстан. – Алматы: ТОО «Издательский дом «БИКО», 2006.
17. О борьбе с терроризмом. Закон Республики Казахстан. – Алматы: ЮРИСТ, 2006. – 12 С.
18. О противодействии терроризму. Закон Республики Казахстан. – Алматы: ЮРИСТ, 2010. – 16 С.
19. Подпункт е) пункта 1 Положения. Резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций 1373 от 28 сентября 2001 года. Международно-правовые основы борьбы с терроризмом: сборник документов /составитель В.С.Овчинский. – М.: ИНФРА-М, 2003. – С. 18.
20. См.: Указ Президента Республики Казахстан от 10 февраля 2000 года № 332 «О мерах по предупреждению и пресечению проявлений терроризма и экстремизма. См.: Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи. 99-е пленарное заседание, 8 сентября 2006 года.

К.К. Айтхожин

Доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного и международного права
Университета им. Д.А. Кунаева

ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В условиях форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан особое значение приобретают вопросы последовательной политической модернизации казахстанско-

го общества, важным направлением которой является формирование реального парламентаризма, эффективных институтов парламентской демократии [1]. Успешное проведение в жизнь поэтапных экономических и политических реформ во многом зависит от того, насколько они будут согласованными с правовой реформой, а развитие действующего права страны будет сопровождаться системной законодательной деятельностью Парламента. В свою очередь, вопросы повышения роли Парламента в политической системе общества, развития парламентских институтов и процедур требуют качественного и эффективного законодательного процесса, представляющего собой важный объект и для научных исследований, учитывая перспективы дальнейшего совершенствования законодательной деятельности Парламента Республики Казахстан.

В этой связи в Посланиях и выступлениях Президента Республики Казахстан неоднократно обращалось внимание на своевременное и последовательное решение задач политической модернизации и правовой реформы, требующих активизации деятельности Парламента Республики в законотворческом процессе. Так, Главой государства на совместном заседании Палат Парламента Республики 1 сентября 2011 г. поставлен целый ряд конкретных задач по дальнейшей активизации законодательной деятельности высшего представительного органа. В частности, речь идет о необходимости модернизации Трудового кодекса, совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства, наращивания антикоррупционного законодательства четкими нормами, устраняющими предпосылки коррупционных правонарушений, развития законодательных основ СМИ и НПО, призванных создать «новые прочные правовые гарантии Независимости Казахстана» [2].

Все это говорит о несомненной актуальности проблем исследования законотворческого процесса, представляющего собой чрезвычайно важный объект научных исследований, т.к. без системного и эффективного законотворчества невозможно дальнейшее формирование демократического правового государства. Ведь в рамках законодательной деятельности высшего представительного органа обеспечивается нормативное регулирование всех важнейших общественных отношений, возникающих в государстве и требующих